

Матеріали XIX наукової конференції ТНТУ ім. І. Пулюя, 2016

УДК 351

І.В.Котовська, к.е.н.

Тернопільський національний технічний університет ім. І.Пулюя, Україна

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ПОВЕДІНКОВИЙ ПІДХОДИ ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

I.V. KOTOVSKA, Ph.D

INSTITUTIONAL AND BEHAVIORAL SYSTEMS APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION

Інституційний підхід до вивчення публічного адміністрування передбачає розгляд установ та організацій держави. Ключова особливість цього методу полягає в детальному вивченні структури, функціонування, правил і регламентів керівників, законодавчих органів і урядових департаментів. Вчені, які практикують цей підхід, розглядають адміністрацію як аполітичну і технічну функцію, яка полягає лише в аспекті реалізації політики.

Інституціоналізація організації займає багато часу. Організація залишається цілісною шляхом залучення неформальних норм і практик, що відбувається за рахунок її взаємодії із зовнішнім середовищем. Ці неформальні норми та практики в якомусь сенсі не залежать від осіб, які керують організацією в даний момент часу. Однак, будь-яка організація, яка є комплексною має бути пронизана цінністю, що знаходиться за межами технічних вимог до завдань, що виконуються цією організацією. Це означає, що організація має своєрідне почуття власної гідності, самобутності, свого шляху, її переконання стають важливими також і для суспільства. Вона починає представляти прагнення спільноти і в свою чергу, впливає на спільноту своїми власними цінностями і переконаннями.

Вищесказане стає актуальним у зв'язку з вивченням публічного адміністрування, так як урядові організації носять інституційний характер у багатьох відношеннях та представляють потреби і сподівання суспільства. Таким чином, вивчення і розуміння їх адміністрування стає важливим для того, щоб зробити їх більш ефективними і орієнтованими на результат.

Традиційне вивчення публічного адміністрування робить особливий наголос на знанні історії та права, проте досліджуваний інституційний підхід в якості первинного зосереджується на організаційній структурі, цілях та принципах організації. Тому, велика увага тут приділяється проблемам функціонування організації таким як: делегація, координація і контроль, бюрократична структура.

Основним недоліком такого підходу є те, що мало або взагалі ніякої уваги не приділяється зовнішнім соціологічним і психологічним факторам. Ці фактори впливають на організацію у відносинах, які мало помітні, але мають значні наслідки для благополуччя організації.

Поведінковий підхід до публічного адміністрування завдячує своїм генезисом руху людських відносин 1930-х років. Рух почався як протест традиційним підходам до публічного адміністрування, які зосереджувались на організації, інституціоналізації, правилах і кодексах поведінки і т.д. абсолютно без згадки про людей, які знаходяться в центрі всіх цих заходів.

Новаторська робота Тейлора і поява наукових методів управління створили чималий переполох не тільки в промисловому секторі, але і в галузі управління та вивчення публічного адміністрування. В той же час що й Тейлор, над своїм «файолізмом» працював Файоль, проте ці дослідники запропонували різні набори

функцій і принципів менеджменту, ввівши такі поняття як дисципліна, єдність команди, справедливість і командний дух.

Г. Саймон був одним із просвітителів цього періоду та заявив, що адміністративна поведінка є частиною поведінкових наук і вивчення державного управління не може бути повноцінним без вивчення індивідуальної і колективної поведінки людини в управлінських ситуаціях. Поведінковому підходу притаманні наступні характерні риси:

- в ньому досліджуються різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, прийняття рішень, характеру влади і контролю, авторитету;

- у поведінковому підході виділяються неформальні аспекти категорії моделей організації і комунікації між окремими особами і в групах;

- в його основу покладено прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі, застосовуючи концепції поведінкових наук до державного адміністрування;

- у ньому запозичено багато від інших соціальних наук, соціальної психології та культурної антропології.

В позитивному ставленні оригінальність робіт представників поведінкового підходу полягає в тому, що автори прагнули представити в якості фундаменту науки управління досягнення у сучасній соціальній психології і соціології і пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки працюючих у них індивідів і груп.

Такий підхід має більше значення, ніж старі підходи, оскільки у ньому береться до уваги той факт, що політичні, соціальні, економічні та психологічні середовища мають вплив на людську мотивацію і що в кінцевому підсумку впливають на результати роботи індивіда. Він також допоміг розвинути розуміння причин та шляхів діяльності державних адміністраторів. Він показав, що адміністрація обирає тип поведінки під впливом людських почуттів, презумпції пристрастей і сприйняття, які багато хто з нас, можливо, відчував на собі під час взаємодії з державними організаціями та громадськими адміністраторами.

Поведінковий підхід сприяв вивченню державного управління різними способами. Вчені почали вивчати міжструктурні та міжкультурні адміністративні поведінки, що в подальшому відкрило шлях для компаративного дослідження публічного адміністрування.

Як і все нове, цей підхід також піддавався критиці. Критики безжально поставили під сумнів корисність цього підходу в аналізі адміністративних проблем. Вони вказували на його обмежений характер та безкорисність. Крім того, вивчення державного управління виходить за рамки невеликих соціальних груп і має справу з великими спільнотами, і тому поведінковий підхід є недоречним.

У межах поведінкового підходу розроблено чимало одиниць аналізу, що успішно застосовуються в державному адмініструванні. Г. Саймон запропонував поняття «рішення» і розробив можливості його використання як у суто теоретичному, так і в емпіричному розумінні. Тепер парадигму «прийняття рішень» визнано як найбільш загальну концепцію при дослідженні управлінських процесів у теорії адміністративно-державного управління.

Новий підхід відрізняється прагненням більшою мірою надати допомогу державним службовцям в усвідомленні своїх власних можливостей в адміністративно-державних структурах на основі застосування концепцій поведінкових наук. Основною метою цієї школи в самих загальних рисах було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів.